



Bruksela, dnia 24.1.2017 r.
COM(2017) 32 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE
**Sprawozdanie w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii
Europejskiej w latach 2013-2016**

1. WPROWADZENIE

Artykuł 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada na Komisję obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu co trzy lata sprawozdania w sprawie stosowania postanowień dotyczących niedyskryminacji i obywatelstwa Unii (zawartych w części drugiej Traktatu)¹. Niniejsze ósme sprawozdanie przedstawione zgodnie z art. 25 TFUE obejmuje okres od **dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2016 r.**².

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd postanowień części drugiej TFUE dotyczących obywatelstwa Unii, niedyskryminacji, swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, prawa do ochrony konsularnej, prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawa do wnoszenia skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawozdanie to towarzyszy sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE – Wzmacnianie praw obywateli w Unii przemian demokratycznych.

2. NIEDYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ (ART. 18 TFUE)

W art. 18 TFUE³ zakazuje się dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania Traktatów⁴.

W sprawie *Rüffer*⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) wyjaśnił, że art. 18 i 21 TFUE (dotyczące swobodnego przemieszczania się) stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które w jakichkolwiek postępowaniach sądowych toczących się przed sądami danej jednostki podziału terytorialnego państwa członkowskiego przyznają prawo używania języka innego aniżeli język urzędowy tylko obywatelom tego państwa zamieszkałym w tej jednostce podziału terytorialnego.

3. ZWALCZANIE DYSKRYMINACJI ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ, RASĘ LUB POCHODZENIE ETNICZNE, RELIGIĘ LUB ŚWIATOPOGŁĄD, NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ, WIEK LUB ORIENTACJĘ SEKSUALNĄ (ART. 19 TFUE)

3.1. Wprowadzenie

Artykuł 19 TFUE stanowi, że UE może podjąć odpowiednie działania w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną⁶.

¹ Sprawozdania roczne ze stosowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zawierają aktualne informacje na temat postępów w odniesieniu do praw wynikających z obywatelstwa Unii.

² Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane od dnia 30 czerwca 2016 r. zostaną uwzględnione w kolejnym sprawozdaniu sporządzonym zgodnie z art. 25 TFUE.

³ Zob. również art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁴ Postanowienie to nie narusza postanowień szczególnych zawartych w Traktatach.

⁵ Sprawa C-322/13 Grauel Rüffer. Sprawa ta dotyczyła używania języka niemieckiego przed sądami cywilnymi we włoskiej prowincji Bolzano.

⁶ Zob. również art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W styczniu 2014 r. Komisja przedstawiła wspólne sprawozdanie⁷ na temat wdrożenia dyrektywy w sprawie równości rasowej⁸ oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy⁹. Stwierdziła w nim, że wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji tych dyrektyw oraz że głównymi pozostałymi wyzwaniami było zwiększenie świadomości w odniesieniu do już istniejącej ochrony i zapewnienie lepszego praktycznego wdrażania i stosowania dyrektyw, a także podkreśliła, że wzmocnienie roli krajowych organów ds. równości może w zasadniczym stopniu przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

W maju 2015 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie¹⁰ na temat wdrożenia dyrektywy w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet¹¹ w zakresie dostępu do towarów i usług. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że wszystkie państwa członkowskie podjęły środki w celu transpozycji tej dyrektywy oraz w celu ustanowienia procedur i organów niezbędnych do jej wdrożenia, jak również że głównym wyzwaniem będzie ustalenie, w jaki sposób państwa członkowskie zapewniają, aby ich organy administracyjne i sądowe oraz organy ds. równości systematycznie zapewniały pełną ochronę ofiar dyskryminacji w praktyce.

W grudniu 2015 r. Komisja opublikowała wykaz działań na rzecz postępów w zakresie równouprawnienia osób LGBTI¹².

Komisja wspiera równe traktowanie Romów, największej mniejszości etnicznej w UE. W 2013 r. w następstwie inicjatywy Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich¹³.

Komisja opublikowała roczne sprawozdania oceniające wdrażanie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów¹⁴ na podstawie informacji otrzymanych od poszczególnych państw członkowskich, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

3.2. Zmiany w orzecznictwie

W trzech orzeczeniach Trybunał dokonał wykładni dyrektywy w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy w zastosowaniu do zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i pojęcia niepełnosprawności.

⁷ COM(2014) 2 final.

⁸ Dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22–26.

⁹ Dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22.

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ Dyrektywa 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37–43.

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ Zalecenie Rady z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich (2013/C 378/01).

¹⁴ W ostatnim sprawozdaniu (COM(2016) 424 final z 27.6.2016) zawarto po raz pierwszy przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w następstwie zalecenia Rady z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich.

W sprawie *Accept*¹⁵ Trybunał uznał, że oświadczenie publiczne „mecenasa” klubu piłkarskiego, że nigdy nie zatrudni gracza homoseksualisty, może stanowić bez zagłębiania się w sprawę domniemanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Aby obalić to domniemanie, klub piłkarski jako pracodawca nie był zobowiązany do udowodnienia, że zatrudnił osoby o określonej orientacji seksualnej, ponieważ naruszałoby to prawo do prywatności, ale mógł przywołać na przykład przepisy dotyczące równości w odniesieniu do jego polityki rekrutacji lub jednoznacznie zdystansować się od wspomnianego oświadczenia.

W sprawie *Kaltoft*¹⁶ Trybunał odmówił uznania, że wykładni prawa Unii można dokonywać w ten sposób, że w kontekście zatrudnienia i pracy ustanawia ono ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na otyłość. Wykładni pojęcia niepełnosprawności określonego w dyrektywie w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy należy jednak dokonywać w ten sposób, że otyłość pracownika stanowi niepełnosprawność w rozumieniu tej dyrektywy, jeżeli stan ten powoduje ograniczenia wynikające w szczególności z trwałego osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami mogą utrudniać danej osobie pełny i skuteczny udział w życiu zawodowym na równi z innymi pracownikami.

Ponadto w sprawie *Nikolova*¹⁷ Trybunał orzekł, że zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne ustanowiony w dyrektywie w sprawie równości rasowej może chronić powoda, który nie jest pochodzenia romskiego, w przypadku gdy dany środek wpływa zarówno na osoby pochodzenia romskiego, jak i inne osoby, które również mieszkają na tym samym obszarze i na które ten środek ma wpływ.

4. OBYWATELSTWO UNII (ART. 20 UST. 1 TFUE)

4.1. Wprowadzenie

Artykuł 20 TFUE stanowi, że każda osoba, która posiada obywatelstwo państwa członkowskiego UE, jest również obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go. Chociaż to do każdego państwa członkowskiego należy określenie warunków nabywania i utraty obywatelstwa, z należytych uwzględnieniem prawa Unii¹⁸, nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego pociąga za sobą także nadanie obywatelstwa Unii i związanych z nim praw, z których można korzystać w całej Unii. Komisja uważa zatem, że państwa członkowskie powinny wykorzystywać swoją prerogatywę nadawania obywatelstwa w duchu lojalnej współpracy, jak jest to wymagane w Traktatach.

W tym kontekście Komisja przyjrzała się krajowym „programom dla inwestorów”, polegającym na przyznawaniu praw obywatelskich obywatelom państw trzecich w zamian za inwestycje. W większości państw członkowskich istnieją systemy pozwalające inwestorom, którzy są obywatelami państw trzecich, na przebywanie na ich terytorium.

Komisja interweniowała w jednym państwie członkowskim, które przyznawało obywatelstwo inwestorom w zamian za samą inwestycję. To państwo członkowskie zmieniło swój program, dodając wymóg rzeczywistego przebywania w tym państwie przez rok przed uzyskaniem

¹⁵ Sprawa C-81/12 Asociația ACCEPT („Becali”).

¹⁶ Sprawa C-354/13 *Kaltoft*.

¹⁷ Sprawa C-83/14 *Chez*.

¹⁸ Sprawa C-135/08 *Rottmann*.

obywatelstwa¹⁹. Komisja prowadzi dialog z innym państwem członkowskim, które przyznaje obywatelstwo w zamian za samą inwestycję.

W okresie sprawozdawczym Komisja zajęła się 14 skargami, 56 pismami/indywidualnymi zapytaniem, 23 pytaniami i 7 petycjami Parlamentu Europejskiego w tym zakresie, związanymi głównie z informacjami na temat sposobu uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego oraz charakteru obywatelstwa Unii. Dotyczyły one również tego, w jaki sposób państwa członkowskie powinny wykonywać swoje kompetencje do nadawania swojego obywatelstwa z należytym poszanowaniem prawa Unii.

4.2. Zmiany w orzecznictwie

W sprawie *Alokpa*²⁰ Trybunał stwierdził, że obywatele państw trzecich, którzy są głównymi opiekunami dziecka będącego obywatelem Unii, mogą przebywać ze swoim dzieckiem w przyjmującym państwie członkowskim na mocy art. 20 TFUE, jeżeli taka odmowa pozbawiałaby obywatela Unii możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii.

5. PRAWO DO SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ I PRZEBYWANIA NA TERYTORIUM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH (ART. 20 UST. 2 LIT. A) ORAZ ART. 21 TFUE)

5.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a) oraz art. 21 TFUE obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.

Większość obywateli uważa to prawo za jedną z głównych korzyści wynikających z członkostwa w UE²¹. Bezwzględna większość Europejczyków we wszystkich państwach członkowskich UE jest zdania, że swobodny przepływ osób na terytorium UE przynosi ogólnie korzyści gospodarcze ich państwu²².

W 2015 r. ponad 15 mln obywateli Unii mieszkało lub pracowało w państwie UE innym niż to, którego są obywatelami. Znacznie większa liczba obywateli Unii udawała się na tymczasowy pobyt w innych państwach członkowskich w celu spędzenia urlopu, odwiedzenia przyjaciół i rodziny oraz w celach zawodowych.

W okresie sprawozdawczym Komisja zajęła się 613 skargami otrzymanymi od obywateli, 309 pismami/indywidualnymi zapytaniem, 75 pytaniami i 46 petycjami Parlamentu Europejskiego dotyczącymi korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Wiele z nich dotyczyło prawa do wjazdu i pobytu obywateli państwa trzeciego będących członkami rodzin obywateli Unii (warunków wydawania wiz i kart pobytu, dodatkowych formalności) oraz warunków, na jakich obywatele Unii mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

²⁰ Sprawa C-86/12 *Alokpa* i in.

²¹ 57 % respondentów uczestniczących w badaniu standardowym Eurobarometr 83, maj 2015 r.

²² 71 % respondentów uczestniczących w badaniu Eurobarometr Flash 430 dotyczącym obywatelstwa Unii, październik 2015 r.

Migrujący obywatele UE, którzy napotykają przypadki nieprawidłowego stosowania prawa Unii, mogą uzyskać pomoc w ramach systemu SOLVIT²³, który został ustanowiony w celu szybkiego reagowania i znajdowania rozwiązań na poziomie krajowym. W latach 2013–2015 w ramach systemu SOLVIT zajęto się 979 przypadkami dotyczącymi swobodnego przepływu osób²⁴.

Obywatele Unii mogą również zwrócić się z zapytaniem na ustanowionym przez Komisję portalu Europe Direct²⁵, na którym obywatele Unii mogą uzyskać ogólne informacje na temat UE i porady na temat praw obywateli Unii. W okresie sprawozdawczym na portal Europe Direct wpłynęło ogółem 14 549 zapytań dotyczących swobodnego przepływu osób.

5.2. Zmiany w orzecznictwie

Trybunał dokonał wykładni prawa do swobodnego przemieszczania się w kilku wydanych niedawno wyrokach. W szczególności doprecyzował, w jaki sposób prawo do swobodnego przemieszczania się ma zastosowanie do niektórych spraw dotyczących obywateli Unii biernych zawodowo, obywateli Unii poszukujących pracy oraz obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii.

5.2.1 Dostęp do świadczeń lub pomocy społecznej dla obywateli Unii biernych zawodowo

Trybunał orzekł w sprawie **Brey**²⁶, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie, aby w przepisach krajowych przyznanie świadczeń z pomocy społecznej obywatelowi Unii biernemu zawodowo było uzależnione od spełnienia warunków korzystania z prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim określonych w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się²⁷. W dyrektywie wymaga się od państw członkowskich, by wykazały określony poziom solidarności finansowej, szczególnie w przypadku tymczasowych trudności, a zatem nieodmawiania *automatycznie* świadczeń z pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy napotkali tymczasowe trudności *podczas legalnego pobytu w innym państwie członkowskim*. Przyjmujące państwo członkowskie musi uwzględnić wszystkie okoliczności każdego przypadku, aby ocenić, czy obywatel Unii bierny zawodowo stał się nieuzasadnionym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa.

W sprawie **Dano**²⁸ Trybunał przeanalizował przypadek obywatela Unii biernego zawodowo, który nie spełnił warunków określonych w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się (posiadanie wystarczających zasobów) pozwalających na ubieganie się o prawo pobytu po przybyciu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Trybunał orzekł, że przepisy krajowe, które w tej sytuacji wykluczają przyznanie specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych stanowiących świadczenia z pomocy społecznej obywatelom innych państw członkowskich, są zgodne z prawem Unii. Aby ustalić, czy

²³ SOLVIT jest usługą świadczoną przez administracje krajowe na terenie całej UE i EOG. Krajowe centra SOLVIT przyjmują skargi obywateli i współpracują za pośrednictwem internetowej bazy danych, aby pomagać obywatelom w rozwiązywaniu ich problemów drogą pozasądową i nieodpłatnie.

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ <http://europa.eu/contact/>

²⁶ Sprawa C-140/12 Brey.

²⁷ Artykuł 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się).

²⁸ Sprawa C-333/13 Dano, zob. pkt 78–79.

obywatel Unii bierny zawodowo posiada wystarczające zasoby, należy w każdym przypadku szczegółowo zbadać sytuację finansową danej osoby bez uwzględniania pobieranych przez nią świadczeń społecznych.

5.2.2 Dostęp osób poszukujących pracy do pomocy społecznej

W sprawie *Alimanovic*²⁹ Trybunał orzekł, że osoby poszukujące pracy z innego państwa członkowskiego, które pracowały w innym państwie członkowskim krócej niż rok, po czym bez powodzenia szukały pracy przez następne sześć miesięcy, zachowują swój status pracownika przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy – w trakcie którego są one objęte równym traktowaniem i uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej. Po tym okresie przyjmujące państwo członkowskie może cofnąć takie świadczenia bez indywidualnego badania.

W sprawie *Garcia-Nieto*³⁰ Trybunał sprecyzował, że osoby poszukujące pracy z innych państw członkowskich mogą być bez indywidualnego badania wykluczone spośród osób uprawnionych do pomocy społecznej przez pierwsze trzy miesiące poszukiwania pracy, chyba że wcześniej pracowały w przyjmującym państwie członkowskim (osoby poszukujące pracy po raz pierwszy).

5.2.3 Pobyt obywateli państwa trzeciego będących członkami rodzin obywateli Unii w przyjmującym państwie członkowskim

Trybunał sprecyzował określone aspekty prawa pobytu obywateli państwa trzeciego, którzy są członkami rodzin obywateli Unii, w przyjmującym państwie członkowskim.

W sprawie *Alokpa*³¹ Trybunał stwierdził, że obywatele państw trzecich, którzy są głównymi opiekunami dziecka będącego obywatelem Unii, mogą przebywać ze swoim dzieckiem w przyjmującym państwie członkowskim na mocy art. 21 TFUE, o ile obywatel Unii spełnia warunki określone w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się.

W sprawie *McCarthy*³² Trybunał orzekł, że państwo członkowskie nie może wymagać od obywatela państwa trzeciego, który jest członkiem rodziny obywatela Unii i posiada kartę pobytu wydaną przez inne państwo członkowskie³³, aby najpierw uzyskał wizę na wjazd na terytorium tego państwa.

5.2.4 Pobyt obywateli państwa trzeciego będących członkami rodziny obywatela Unii w państwie członkowskim, którego obywatelem jest ten obywatel Unii

Trybunał doprecyzował warunki, na jakich obywatele państwa trzeciego będący członkami rodzin obywateli Unii mogą korzystać z *pochodnego* prawa pobytu w państwach członkowskich, których obywatelami są ci obywatele Unii, w przypadku gdy obywatele powracają z członkiem swojej rodziny po faktycznym i skutecznym skorzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się.

W sprawie *S i G*³⁴ Trybunał orzekł, że obywatele Unii, którzy przebywają w państwie członkowskim, którego są obywatelami, ale z przyczyn związanych z pracą regularnie

²⁹ Sprawa C-67/14 Alimanovic.

³⁰ Sprawa C-299/14 García-Nieto i in.

³¹ Sprawa C-86/12 Alokpa i in.

³² Sprawa C-202/13 McCarthy.

³³ Spełniając w ten sposób warunki określone w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się.

³⁴ Sprawa C-457/12 S i G.

dojeżdżają do innego państwa członkowskiego, są objęci zakresem stosowania art. 45 TFUE, a zatem korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się jako pracownicy. Obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii korzysta z pochodnego prawa pobytu w państwie członkowskim pochodzenia obywatela Unii, który przebywa w tym państwie członkowskim, ale regularnie podróżuje do pracy do innego państwa członkowskiego, jeżeli odmowa przyznania takiego prawa uniemożliwiłaby dojeżdżającemu obywatelowi Unii skuteczne korzystanie z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się jako pracownikowi.

W sprawie *O i B*³⁵ Trybunał orzekł, że w przypadku gdy obywatele korzystają ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się zgodnie z art. 21 TFUE, ich „efektywny pobyt” w przyjmującym państwie członkowskim powoduje powstanie wraz z ich powrotem pochodnego prawa pobytu (na podstawie art. 21 TFUE) dla obywatela państwa trzeciego, z którym mieszkali jako z członkiem rodziny. W zasadzie dotyczy to sytuacji, w których obywatel Unii i obywatel państwa trzeciego będący członkiem jego rodziny przebywali w przyjmującym państwie członkowskim przez co najmniej trzy miesiące zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się³⁶ i tym samym rozwinęli lub umocnili swoje życie rodzinne w tym państwie.

5.2.5 *Pobyt byłych członków rodzin obywateli Unii*

Trybunał orzekał również w sprawach dotyczących rozwodu między obywatelem Unii a obywatelem państwa trzeciego, którzy przebywali w państwie członkowskim. W sprawie *Singh*³⁷ obywatelka Unii opuściła przyjmujące państwo członkowskie przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego, natomiast obywatel państwa trzeciego będący jej małżonkiem w nim pozostał. Trybunał orzekł, że obywatel państwa trzeciego zachowuje prawo pobytu tylko wówczas, gdy istniało ono w momencie wszczęcia postępowania rozwodowego. Wykładania ta została potwierdzona w 2016 r. w sprawie *NA*³⁸.

5.2.6 *Odmowa uznania imion i nazwisk migrujących obywateli UE*

W sprawie *Bogendorff von Wolffersdorff*³⁹ Trybunał orzekł, że odmowa uznania przez organy niemieckie swobodnie wybranych imion i nazwiska nabytych zgodnie z prawem w Zjednoczonym Królestwie przez osobę posiadającą podwójne obywatelstwo niemieckie i brytyjskie, lecz zawierających kilka symboli szlachectwa, stanowi ograniczenie swobody przemieszczania i pobytu w UE. Trybunał orzekł jednak, że ograniczenie w tym przypadku może być uzasadnione względami porządku publicznego, jeżeli jest odpowiednie i niezbędne do zagwarantowania poszanowania zasady równości wobec prawa (w Niemczech), oraz przekazał szczegółowe wskazówki, aby pomóc sądowi krajowemu ocenić fakty i przepisy.

5.3. Działanie Komisji

5.3.1 *Wsparcie dla państw członkowskich i obywateli*

Komisja opracowała szereg narzędzi służących informowaniu obywateli i organów krajowych o prawach do swobodnego przemieszczania się oraz o sposobach prawidłowego stosowania tych praw. W szczególności wprowadza **narzędzie e-uczenia się**, aby pomóc administracjom

³⁵ Sprawa C-456/12 O i B.

³⁶ Art. 7 lub 16 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się.

³⁷ Sprawa C-218/14 Singh.

³⁸ Sprawa C-115/15 Secretary of State for the Home Department przeciwko NA.

³⁹ Sprawa C-438/14 Bogendorff von Wolffersdorff.

krajowym zajmującym się obywatelami Unii w lepszym zrozumieniu i stosowaniu przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się⁴⁰.

W 2014 r. Komisja przyjęła komunikat *Wspieranie organów krajowych w zwalczaniu nadużyć związanych z prawem do swobodnego przemieszczania się*⁴¹ oraz *Podręcznik dotyczący działań w związku z domniemanymi małżeństwami dla pozorów zawieranymi przez obywateli UE i obywateli spoza UE w kontekście unijnych przepisów dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE*⁴², których głównym celem było zapewnienie organom krajowym pomocy w zwalczaniu potencjalnych nadużyć prawa do swobodnego przemieszczania się.

Komisja nadal współpracowała z ekspertami państw członkowskich w ramach swojej *grupy ekspertów ds. prawa do swobodnego przepływu osób*, aby zidentyfikować trudności i wyjaśnić kwestie wykładni prawa Unii w zakresie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, jak również wymieniać się informacjami o nadużyciach i oszustwach oraz najlepszych praktykami.

W latach 2013–2014 w ramach dwóch badań oceniono stosowanie w praktyce przepisów UE dotyczących swobodnego przemieszczania się oraz ich wpływ na poziomie lokalnym⁴³, a w lutym 2014 r. zorganizowano konferencję, która miała na celu omówienie wpływu mobilności unijnej na poziomie lokalnym oraz wymianę najlepszych praktyk⁴⁴.

W listopadzie 2013 r. Komisja przyjęła komunikat *Swobodny przepływ obywateli UE i ich rodzin – pięć skutecznych działań*⁴⁵, w którym wyjaśniono prawa i obowiązki związane ze swobodnym przepływem, określono warunki i ograniczenia wynikające z prawa Unii oraz odniesiono się do kwestii podnoszonych przez niektóre państwa członkowskie. „Pięć działań” ma pomóc państwom członkowskim w stosowaniu przepisów i narzędzi UE w celu wykorzystania ich całego potencjału, w tym dzięki pełnemu wykorzystaniu unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

W 2013 r. Komisja opublikowała przyjazne dla użytkownika informacje z tej dziedziny w publikacji pt. *Swoboda przemieszczania się i pobytu w Europie: Przewodnik po prawach obywatela UE*⁴⁶.

5.3.2 Kwestie uwzględnione w kontekście stosowania praw do swobodnego przemieszczania się

Komisja nadal aktywnie zapewniała, aby wszystkie państwa członkowskie dokonały skutecznej transpozycji praw do swobodnego przemieszczania się do swojego prawa krajowego. Zidentyfikowała i poruszyła szereg kwestii, z których zdecydowaną większość

⁴⁰ Narzędzie to będzie dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii. Administracje krajowe będą również mogły dodawać informacje, które uznają za istotne w odniesieniu do swoich przepisów krajowych.

⁴¹ COM(2014) 604 final.

⁴² SWD(2014) 284 final.

⁴³ *Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation* (październik 2013)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf

Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level (styczeń 2014)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_pl.pdf

państwa członkowskie wyjaśniły lub rozwiązały dzięki zmianie swoich przepisów lub zobowiązanie się do ich zmienienia.

Do końca 2013 r. Komisja zamknęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim⁴⁷. W 2014 i 2015 r. pięć innych państw⁴⁸ przyjęło nowe przepisy. Komisja nadal prowadzi z nimi dialog, aby zapewnić prawidłowe uwzględnienie pozostałych kwestii.

Główne kwestie poruszane w postępowaniach dotyczą prawa wjazdu i prawa pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii, w tym małżonków lub partnerów tej samej płci⁴⁹, w szczególności warunków wydawania wiz i kart pobytu obywatelom państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii, a także gwarancji materialnych i proceduralnych związanych z wydalaniem obywateli Unii.

Komisja nadal działała na rzecz ochrony praw obywateli Unii do niedyskryminacji oraz na rzecz likwidowania przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się w przypadkach związanych z uznawaniem w jednym państwie członkowskim nazwisk nadanych lub zmienionych zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego. W 2014 r. Belgia przyjęła nową ustawę zmieniającą jej kodeks cywilny w odpowiedzi na kwestie podniesione przez Komisję. Umożliwia to rodzicom nadawanie nowo narodzonemu lub przysposobionemu dziecku nazwiska ojca lub matki, lub obu.

Komisja nadal monitoruje wdrażanie przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się i współpracuje z zainteresowanymi państwami członkowskimi nad rozwiązaniem nierozstrzygniętych kwestii.

5.3.3. Inne działania lub inicjatywy Komisji mające na celu ułatwienie korzystania z praw do swobodnego przemieszczania się⁵⁰

(a) Ułatwianie swobodnego obiegu dokumentów urzędowych

Od Europejczyków, którzy mieszkają w innym państwie UE lub prostu chcą skorzystać z prawa lub spełnić obowiązek w innym państwie UE, może być wymagane przedstawienie dokumentu urzędowego. Na wniosek⁵¹ Komisji z 2013 r. w 2016 r. przyjęto *rozporządzenie (UE) 2016/1191, aby usprawnić obieg dokumentów urzędowych*.

(b) Ułatwianie życia rodzinom transgranicznym

Rozporządzenie w sprawie dziedziczenia⁵² przyjęte w 2012 r. i mające zastosowanie od dnia 17 sierpnia 2015 r. służy uproszczeniu międzynarodowych spraw spadkowych (tj. spraw spadkowych z elementami transgranicznymi: np. spadkodawca mieszkał w innym państwie niż jego państwo pochodzenia lub posiadał majątek w kilku państwach, lub spadkobiercy spadkodawcy mieszkają w innym państwie). W rozporządzeniu tym określono państwo

⁴⁷ Cypru, Włochom, Malcie i Hiszpanii.

⁴⁸ Belgia, Niemcy, Polska, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

⁴⁹ Zob. również sprawozdanie roczne ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁵⁰ Nie wszystkie działania ujęte w niniejszej sekcji stanowią stosowanie postanowień części drugiej TFUE. Przytoczono je jednak w niniejszej sekcji, ponieważ wszystkie one ułatwiają korzystanie z praw do swobodnego przemieszczania się.

⁵¹ COM(2013) 228 final.

⁵² Rozporządzenie (UE) nr 650/2012 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, Dz.U. L 201 z 27.7.2012, s. 107–134.

członkowskie odpowiedzialne za zajęcie się daną sprawą spadkową, właściwe prawo krajowe, egzekwowanie i dowody na obszarze Unii Europejskiej na podstawie europejskiego poświadczenia spadkowego. W 2014 r. Komisja przyjęła rozporządzenie⁵³ wykonujące rozporządzenia w sprawie dziedziczenia poprzez ustanowienie szeregu formularzy, w szczególności formularza europejskiego poświadczenia spadkowego.

W odniesieniu od rozwodu i separacji prawnej rozporządzenie określające państwo, którego przepisy powinny stosować się do rozwodu międzynarodowego lub międzynarodowej separacji prawnej⁵⁴, obecnie stosuje się w 16 państwach członkowskich. Rozporządzenie to zostało przyjęte w 2010 r. w kontekście wzmocnionej współpracy przez 14 państw członkowskich⁵⁵. Litwa przyłączyła się do stosowania go w 2014 r.⁵⁶, a Grecja w 2015 r.⁵⁷. Obywatele mieszkający w tych 16 państwach członkowskich mogą swobodnie wybierać, czy prawem właściwym w przypadku ich rozwodu lub separacji prawnej powinno być prawo państwa, w którym mają oni miejsce zwykłego pobytu lub w którym mieli ostatnio miejsce zwykłego pobytu, czy prawo państwa, którego obywatelem jest jedno z małżonków, czy prawo państwa, w którym prowadzone jest postępowanie w sprawie rozwodu lub separacji prawnej.

Jeżeli chodzi o sprawy małżeńskie i dotyczące odpowiedzialności rodzicielskiej, w 2014 r. Komisja przyjęła sprawozdanie oceniające w sprawie stosowania tak zwanego rozporządzenia Bruksela II bis⁵⁸, sporządzone po niemal 10 latach stosowania rozporządzenia. W ramach działań następczych Komisja przedstawiła w dniu 30 czerwca 2016 r. wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Bruksela II bis, aby poprawić przepisy UE zapewniające ochronę dzieci w kontekście transgranicznych sporów dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, związane z prawem pieczy nad dzieckiem, prawem do osobistej styczności z dzieckiem i uprowadzeniem dziecka. Oczekuje się, że proponowane zmiany spowodują obniżenie kosztów i zapewnią skuteczniejsze postępowanie podlegające bardziej przejrzystemu przepisom⁵⁹. Komisja opublikowała również zaktualizowany praktyczny przewodnik dla obywateli i prawników praktyków dotyczący stosowania tego rozporządzenia, służący ustaleniu państwa członkowskiego, którego sądy powinny zajmować się sprawami rozwodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa oraz sprawami związanymi z odpowiedzialnością rodzicielską, takimi jak: prawo do pieczy nad dzieckiem, prawo do

⁵³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1329/2014 ustanawiające formularze, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, Dz.U. L 359 z 16.12.2014, s. 30–84.

⁵⁴ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej, Dz.U. L 343 z 29.12.2010, s. 10–16.

⁵⁵ Belgia, Bułgaria, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Rumunia i Słowenia.

⁵⁶ Decyzja Komisji 2012/714/UE potwierdzająca udział Litwy we wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz. U. L 323 z 22.11.2012, s. 18–19.

⁵⁷ Decyzja Komisji 2014/39/UE potwierdzająca udział Grecji we wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji, Dz.U. L 23 z 28.1.2014, s. 41–42.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000, Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1–29.

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

osobistej styczności z dzieckiem oraz uprowadzenie dziecka w okolicznościach transgranicznych⁶⁰.

W odniesieniu do mediacji rodzinnej Komisja w 2015 r. uruchomiła na europejskim portalu „e-Sprawiedliwość” dział poświęcony mediacji rodzinnej o charakterze transgranicznym. Celem tego działu jest promowanie korzystania z mediacji.

(c) Skuteczniejsze korzystanie przez pracowników z praw do swobodnego przemieszczania się

W następstwie wniosku przedstawionego przez Komisję w kwietniu 2013 r. w kwietniu 2014 r.⁶¹ przyjęto dyrektywę mającą na celu lepsze egzekwowanie praw pracowników⁶². Zobowiązuje się w niej państwa członkowskie do zapewnienia, aby przynajmniej jeden organ na poziomie krajowym był odpowiedzialny za doradztwo oraz zapewnianie wsparcia i pomocy unijnym pracownikom migrującym, w tym osobom poszukującym pracy, w zakresie egzekwowania ich praw. Państwa członkowskie mogą również rozszerzyć kompetencje tych organów na wszystkich obywateli Unii korzystających ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. Celem tej dyrektywy jest również poprawienie dostępności wyczerpujących, aktualnych informacji na poziomie krajowym i unijnym na temat praw pracowników mobilnych.

Przyjęcie dyrektywy w sprawie możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur⁶³, które również miało miejsce w kwietniu 2014 r., stanowi istotny krok pod względem ochrony uprawnień do dodatkowych emerytur w przypadku osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się.

Na wniosek Komisji⁶⁴ w kwietniu 2016 r. przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie EURES⁶⁵. Jego celem jest zapewnienie pracownikom i pracodawcom łatwego dostępu do wszystkich wolnych miejsc pracy w Europie oraz do wniosków/zyciorysów znajdujących się w internecie (na portalu EURES), jasnych informacji na temat tego, gdzie i jak szukać pracy w innych państwach UE, a także minimalny zakres usług wsparcia w poszukiwaniu pracy. Rozporządzenie to ma na celu również poprawę wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat niedoborów i nadwyżek siły roboczej, aby wspierać lepiej skoordynowane wewnętrznie dopasowywanie podaży i popytu na rynku pracy.

W dyrektywie w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników⁶⁶ przewidziano nowe i wzmocnione instrumenty zwalczania obchodzenia prawa, oszustw i nadużyć oraz karania za nie. Uwzględniono w niej problemy powodowane przez niektóre przedsiębiorstwa oraz zwiększono możliwości państw członkowskich w zakresie

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_pl.pdf

⁶¹ Dyrektywa 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 8–14.

⁶² COM(2013) 236 final.

⁶³ Dyrektywa 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur, Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 1–7.

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Rozporządzenie (UE) 2016/589 w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz.U. L 107 z 22.4.2016, s. 1–28.

⁶⁶ Dyrektywa 2014/67/UE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11–31.

monitorowania warunków pracy i egzekwowania przepisów. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę dotyczącą delegowania pracowników⁶⁷, aby ułatwić transgraniczne świadczenie usług w atmosferze uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowników delegowanych, którzy są zatrudnieni w jednym państwie członkowskim i delegowani przez pracodawcę do czasowej pracy w innym państwie, w szczególności dzięki zapewnieniu godziwych warunków płacowych i równych warunków działania przedsiębiorstw delegujących i przedsiębiorstw lokalnych w państwie przyjmującym.

Na podstawie wniosku Komisji⁶⁸ utworzono europejską platformę⁶⁹ służącą przeciwdziałaniu pracy nierejestrowanej w różnych jej formach oraz fałszywie zarejestrowanemu zatrudnieniu związanemu z pracą nierejestrowaną, w tym fikcyjnemu samozatrudnieniu. Platforma ta została uruchomiona w dniu 27 maja 2016 r. Jej działania mogą obejmować opracowywanie wspólnych definicji i pojęć, wymianę dobrych praktyk opartych na dowodach, wzajemne uczenie się, wymianę pracowników i wspólne kontrole na poziomie transgranicznym.

6. PRAWO DO GŁOSOWANIA I KANDYDOWANIA W WYBORACH LOKALNYCH ORAZ DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (ART. 20 UST. 2 LIT. B) ORAZ ART. 22 TFUE)

6.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE wszyscy obywatele Unii przebywający w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, są uprawnieni do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Komisja odpowiedziała na 32 skargi, 71 pism/indywidualnych zapytań, 58 pytań i 13 petycji Parlamentu Europejskiego na temat tych kwestii, głównie w odniesieniu do pozbawienia praw wyborczych oraz praw wyborczych osób niepełnosprawnych. Pozbawienie praw wyborczych w tym kontekście wynika z pozbawienia przez niektóre państwa członkowskie ich obywateli prawa do głosowania w wyborach krajowych, jeżeli przebywali oni za granicą, w tym w innym państwie członkowskim, przez określony okres. W konsekwencji obywatele ci nie mogą brać udziału w żadnych wyborach krajowych, ani w swoim państwie pochodzenia, ani w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania.

6.2. Zmiany w orzecznictwie

W sprawie *Delvigne*⁷⁰ do Trybunału zwrócono się o zbadanie, czy bezterminowe pozbawienie obywatela francuskiego skazanego za poważne przestępstwo prawa do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest sprzeczne z prawem europejskim. Wyrok opierał się na wcześniejszym orzecznictwie, w szczególności w sprawie *Eman i Sevinger*⁷¹, w której orzeczono, że to państwa członkowskie ustalają prawo głosowania, ale robiąc to, muszą przestrzegać prawa Unii, w tym jego ogólnych zasad. Trybunał doprecyzował, że przepisy

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM(2014) 221 final.

⁶⁹ Decyzja (UE) 2016/344 w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, Dz.U. L 65 z 11.3.2016, s. 12–20.

⁷⁰ Sprawa C-650/13 *Delvinge*.

⁷¹ Sprawa C-300/04 *Eman i Sevinger*.

krajowe regulujące przeprowadzanie wyborów europejskich muszą być zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym z jej art. 39 ust. 2, który gwarantuje obywatelom Unii prawo do głosowania w wyborach europejskich. Trybunał orzekł, że w przedmiotowej sprawie zawieszenie praw obywatelskich jest proporcjonalne ze względu na wagę przestępstwa popełnionego przez daną osobę oraz na fakt, że prawo francuskie umożliwia obywatelom wnioskowanie o przywrócenie im praw do głosowania, a zatem jest dopuszczalne.

6.3. Zmiany w obszarze praw do głosowania oraz działania podjęte przez Komisję

W okresie sprawozdawczym doszło do istotnych zmian pod względem prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

6.3.1 Promowanie systemu „głównych kandydatów” na stanowisko przewodniczącego Komisji oraz uwzględnienie konsekwencji pozbawienia prawa do głosowania

W dniu 12 marca 2013 r. Komisja wydała *zalecenie dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego*⁷² w kontekście Traktatu z Lizbony, który wzmocnił rolę Parlamentu względem Komisji⁷³. Wezwano w nim europejskie partie polityczne do nominowania kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji.

Dwa miesiące przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Komisja opublikowała *sprawozdanie wstępne*⁷⁴ z realizacji jej zalecenia, w którym dokonała przeglądu swojego zalecenia, by europejskie i krajowe partie polityczne wyznaczyły przed wyborami swojego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji i przedstawiły program kandydata, oraz stwierdziła, że sześć europejskich partii politycznych postąpiło zgodnie z tym zaleceniem.

Równocześnie Komisja kontynuowała swoją współpracę z ekspertami państw członkowskich *w ramach swojej grupy ekspertów ds. praw wyborczych*, aby zapewnić sprawne przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., w szczególności poprzez wymianę danych i opracowanie narzędzi informatycznych służących zapobieganiu podwójnemu głosowaniu obywateli Unii w tych wyborach.

W *sprawozdaniu w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.*⁷⁵ podkreślono, że bezpośredni związek między wynikami wyborów i wyborem przewodniczącego Komisji pomógł umocnić legitymację demokratyczną nowej Komisji.

W dniu 11 listopada 2015 r. Parlament zaproponował inicjatywę ustawodawczą⁷⁶ mającą na celu włączenie systemu „głównych kandydatów” (*Spitzenkandidaten*) do prawa wyborczego UE.

⁷² Zalecenie 2013/142/UE dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. L 79 z 21.3.2013, s. 29–32.

⁷³ Artykuł 17 ust. 7 TUE stanowi, że Parlament wybiera przewodniczącego Komisji na podstawie propozycji przedstawionej przez Radę Europejską, która musi wziąć pod uwagę wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego.

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2015 r. w sprawie reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

W styczniu 2014 r. Komisja przyjęła *zalecenie w sprawie zapobiegania konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się*⁷⁷.

6.3.2 Rozwiązane problemy w zakresie stosowania prawa do głosowania i do kandydowania

W celu zapewnienia, aby obywatele unii niebędący obywatelami danego państwa mogli zakładać partie polityczne lub zostawać ich członkami w przyjmującym państwie członkowskim, Komisja kontynuowała swoje postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko siedmiu państwom członkowskim, które na to nie zezwalają. W trzech przypadkach postępowanie zamknięto po przedstawieniu przez państwa członkowskie zadowalających wyjaśnień istniejących ram prawnych⁷⁸ lub przyjęciu nowych przepisów⁷⁹. Trwają postępowania wobec czterech państw członkowskich⁸⁰.

7. PRAWO DO OCHRONY DYPLOMATYCZNEJ I KONSULARNEJ (ART. 20 UST. 2 LIT. C) ORAZ ART. 23 TFUE)

7.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. c) oraz art. 23 TFUE obywatele Unii mają prawo do korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym ich państwo członkowskie pochodzenia nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Obywatele Unii są mniej świadomi istnienia tego prawa niż innych praw wynikających z obywatelstwa Unii⁸¹.

W okresie sprawozdawczym Komisja odpowiedziała na cztery skargi, 10 pism/indywidualnych zapytań i trzy pytania Parlamentu Europejskiego na temat tej kwestii. Dotyczyły one wydawania tymczasowych dokumentów podróży na potrzeby powrotu do domu lub braku ochrony konsularnej lub jej dyskryminującego charakteru.

7.2. Zmiany w dziedzinie ochrony konsularnej

W 2015 r. Rada przyjęła *dyrektywę mającą ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii za granicą*⁸², w której to dyrektywie ustanawia się jasne i wiążące prawnie przepisy dotyczące współpracy i koordynacji między organami konsularnymi państw członkowskich w celu zapewnienia niereprezentowanym obywatelom Unii w państwach trzecich możliwości korzystania z niedyskryminującej ochrony konsularnej ze strony innych państw członkowskich. Państwa członkowskie mają czas do dnia 1 maja 2018 r. na dokonanie transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego.

⁷⁷ Komisja monitoruje zmiany w tej dziedzinie. W niektórych państwach członkowskich trwa debata.

⁷⁸ Grecja.

⁷⁹ Hiszpania i Słowacja.

⁸⁰ Republiki Czeskiej, Łotwy, Litwy i Polski.

⁸¹ Badanie Eurobarometr Flash 430 dotyczące obywatelstwa Unii.

⁸² Dyrektywa (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dz.U. L 106 z 24.4.2015, s. 1–13.

W 2015 r. Komisja utworzyła *grupę ekspertów ds. ochrony konsularnej*, której zadaniem jest omówienie wdrożenia art. 23 TFUE i dyrektywy oraz wymienienie najlepszych praktyk z ekspertami państw członkowskich.

Wynegocjowano szereg umów dwustronnych⁸³ między UE a państwami trzecimi, które zawierają *klauzule zgody na ochronę konsularną* służące zapewnieniu pełnej skuteczności prawa niereprezentowanych obywateli Unii do niedyskryminacyjnej ochrony konsularnej.

8. PRAWO DO SKŁADANIA PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I DO ZWRACANIA SIĘ DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH (ART. 20 UST. 2 LIT. D) ORAZ ART. 24 UST. 2, 3 I 4 TFUE)

8.1. Wprowadzenie

Artykuły 20 ust. 2 lit. d) oraz art. 24 ust. 2, 3 i 4 TFUE zawierają odniesienie do innych praw upoważniających obywateli Unii do zwracania się do instytucji unijnych, w tym prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i prawa do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Każdy obywatel Unii ma prawo zwracać się na piśmie do dowolnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych w jednym z języków urzędowych UE⁸⁴ i otrzymywać odpowiedź w tym samym języku⁸⁵.

8.2. Prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 24 ust. 2 TFUE obywatele Unii mają prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego w dowolnym z języków Traktatów w sprawach unijnych, które mają na nich wpływ, i do otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku. W pierwszej połowie 2016 r. Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego otrzymała 779 petycji. W 2015 r. Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego otrzymała 1 400 petycji – oznacza to spadek z 2 714 petycji w 2014 r. i 2 891 w 2013 r. Kwestie, w których najczęściej składano petycje, dotyczyły obszaru sprawiedliwości i praw podstawowych, w tym obywatelstwa Unii i swobodnego przemieszczania się, a w dalszej kolejności plasowały się kwestie związane ze środowiskiem i z rynkiem wewnętrznym.

Internetowy portal petycji⁸⁶ jest dostępny od 2014 r., aby umożliwić przyjazne dla użytkownika składanie petycji drogą elektroniczną. Portal umożliwia też obywatelom okazanie poparcia internetowego dla otwartych petycji uznanych za dopuszczalne. Ten proces internetowy ograniczył liczbę petycji o połowę poprzez wprowadzenie pytań filtrujących na potrzeby wstępnej kontroli petycji pod kątem ich dopuszczalności.

8.3. Prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Zgodnie z art. 24 ust. 3 TFUE obywatele Unii mają prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który zajmuje się skargami obywateli dotyczącymi instytucji, organów i agencji UE. Problemy te obejmują między innymi spory umowne, naruszenia praw podstawowych, brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji oraz odmowę dostępu do dokumentów.

⁸³ Między innymi z Afganistanem, Australią, Kanadą, Kubą i Nową Zelandią.

⁸⁴ Zob. art. 55 ust. 1 Traktatu UE.

⁸⁵ Postanowienie to jest wdrożone we wszystkich unijnych instytucjach, organach, i jednostkach organizacyjnych w zakresie istotnym dla ich pracy.

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

W okresie sprawozdawczym biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zarejestrowało 6 506 skarg i wszczęło 953 sprawy. W każdym z trzech lat objętych tym okresem większość skarg dotyczyła zarzutu braku przejrzystości. Odsetek przypadków, w których zastosowano się do zaleceń Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, wzrósł z 80 % w 2013 r. do 90 % w 2014 r. Biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pomogło w ciągu trzech lat ponad 63 300 obywatelom, wszczynając dochodzenia, odpowiadając na wnioski o udzielenie informacji lub udzielając porad za pośrednictwem swojego przewodnika interaktywnego online.

Te podstawowe działania w zakresie rozpatrywania skarg zostały uzupełnione w latach 2013–2014 strategicznymi dochodzeniami wszczynanymi z własnej inicjatywy, mającymi na celu przyniesienie korzyści jak największej liczbie obywateli poprzez zbadanie problemów, które wydają się mieć charakter raczej systemowy, a nie jednorazowy. Dochodzenia dotyczyły sposobu funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej (2013 r.), przejrzystości w negocjacjach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (2014 r.), przejrzystości posiedzeń trójstronnych (2015 r.) itp.

9. EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA (ART. 24 TFUE; ART. 11 UST. 4 TRAKTAT UE)

Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu UE), które to postanowienie wykonano rozporządzeniem (UE) nr 211/2011, co najmniej milion obywateli z co najmniej siedmiu państw członkowskich może wspólnie wezwać Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

Od czasu wejścia rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w życie zapoczątkowano 36 inicjatyw⁸⁷ w rozmaitych kwestiach i szacuje się, że ich organizatorzy zebrali sześć milionów deklaracji poparcia. W przypadku trzech inicjatyw udało się osiągnąć próg miliona podpisów:

- inicjatywy „Prawo do wody”⁸⁸, w której wzywa się do przyjęcia przepisów chroniących prawo człowieka do dostępu do wody i kanalizacji oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich; W komunikacie z marca 2014 r.⁸⁹ Komisja zobowiązała się do zastosowania szeregu działań w odpowiedzi na prośby organizatorów;
- inicjatywy „Jeden z nas”⁹⁰, w której wzywa się UE do zakończenia finansowania badań naukowych wiążących się z niszczeniem ludzkich zarodków. W dniu 28 maja 2014 r. Komisja przyjęła komunikat⁹¹ wyjaśniający, że nie zamierza składać wniosku ustawodawczego, mając na uwadze, że obowiązujące unijne ramy prawne uznano za odpowiednie; oraz

⁸⁷ Rejestr europejskich inicjatyw obywatelskich; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

⁸⁸ „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!” (rejestr europejskich inicjatyw obywatelskich); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ *Jeden z nas* (rejestr europejskich inicjatyw obywatelskich); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>

⁹¹ COM(2014) 355 final;

- inicjatywy „Stop wiwisekcji”⁹², w której wzywa się do przyjęcia przepisów znoszących badania na zwierzętach. W dniu 3 czerwca 2015 r. Komisja przyjęła komunikat⁹³, w którym zobowiązała się do podjęcia różnych działań w celu stopniowego wyeliminowania badań na zwierzętach.

Komisja dokonała przeglądu stosowania rozporządzenia i w dniu 31 marca 2015 r. przyjęła sprawozdanie⁹⁴, w którym stwierdziła, że europejska inicjatywa obywatelska w pełni funkcjonuje. Przyznaje, że istnieje możliwość ulepszenia tego narzędzia, tak aby stało się ono bardziej przyjazne dla użytkownika i dostępne dla obywateli. Komisja zobowiązała się do dalszego monitorowania i omawiania szeregu zagadnień związanych z europejską inicjatywą obywatelską w ścisłej współpracy i koordynacji z różnymi zainteresowanymi stronami i instytucjami oraz do ulepszenia tego instrumentu.

⁹² *Stop wiwisekcji* (rejestr europejskich inicjatyw obywatelskich); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

⁹³ COM(2015) 3773 final.

⁹⁴ COM(2015) 145 final.